



Calcul économique et décision publique

Yves Crozet

► To cite this version:

Yves Crozet. Calcul économique et décision publique. Infrastructures & Mobilité, 2006, 59, p.1, p. 7.
halshs-00321294

HAL Id: halshs-00321294

<https://shs.hal.science/halshs-00321294>

Submitted on 2 Oct 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

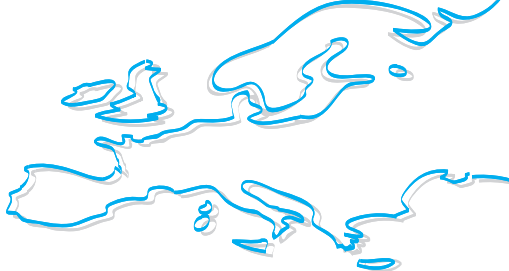
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cette publication vous est proposée avec l'aimable autorisation de l'auteur et de l'éditeur, EMH (Editions Michel Hagège) maîtres des droits. La présente version en PDF est sous le copyright des Editions Michel Hagège (<http://www.inframob.com/>) – 2006. Ce document est protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

With the author and the publisher of the copyright agreement. The present version in PDF is under the copyright of Editions Michel Hagège (<http://www.inframob.com/>) – 2006.

Ce document devrait être référencé de la manière suivante :

CROZET Y. *Calcul économique et décision publique*. Infrastructures & Mobilité, 2006. n° 59, p.1, p. 7



Infrastructures & Mobilité

La lettre d'information sur les infrastructures et la politique des transports / The infrastructures and transportation policy newsletter



Calcul économique et décision publique

Au mois de février 2003, un rapport sur les grands projets d'infrastructure de transport était remis au ministre de l'Équipement et des Transports. Rédigé, à la demande du ministre, par le Conseil général des Ponts et Chaussées et l'inspection des Finances, il passait au crible du calcul économique l'ensemble des projets de nouvelles infrastructures de transport terrestre (routes, fer, voies navigables). Ses conclusions ont été d'emblée contestées par tous ceux, notamment les élus locaux, qui voyaient dans ses résultats la remise en cause de la programmation d'infrastructures les concernant. Se faisant très largement l'écho de la protestation des élus, le CIADT⁽¹⁾ du 18 décembre 2003 annonçait le lancement de cinquante grands projets d'infrastructure pour les vingt années à venir : un programme où les questions de financement et de rentabilité socio-économique étaient peu détaillées. Cet exemple, parmi beaucoup d'autres, illustre la perte de crédibilité des processus élaborés dans les années 60 pour garantir une certaine rationalisation des choix budgétaires. Le calcul économique fait ici figure de principal accusé. Ses résultats ne vont plus de soi, il doit en quelque sorte se justifier.

Depuis les travaux de L. Boltanski et L. Thévenot, il est devenu connaissance commune que toute démarche de justification s'inscrit dans une vision du monde, généralement implicite. Ce constat s'applique évidemment dans le cas des infrastructures de transport. Le calcul économique, bien qu'il monétarise les coûts externes et les avantages non marchands comme les gains de temps, ou peut-être à cause de cela, est considéré comme une pratique technocratique : reflet d'un certain « monde » de pensée, ignorant d'autres dimensions, d'autres « mondes », réputés plus sensibles aux questions d'aménagement du territoire, d'environnement, de développement local, etc.

Le calcul économique est donc aujourd'hui en partie déconsidéré. Pour cette raison, suivant une demande du Conseil général des Ponts et

Chaussées, les groupes opérationnels (GO) n° I et n° II du Predit ont lancé un travail de recherche sur les pistes de réflexion qui permettraient de redonner au calcul économique une plus grande légitimité et à tout le moins une plus grande lisibilité. En réponse à cette demande, un « Réseau de recherche sur les dimensions critiques du calcul économique » a été constitué à la fin de l'année 2004. Il vient de rendre ses travaux. Un ouvrage est en préparation⁽²⁾, ainsi qu'une note de synthèse, reprenant les principaux éléments du rapport.

Les résultats de cette recherche ne viennent pas bouleverser ce que l'on sait du calcul économique. Mettant en avant les gains et les pertes de surplus, le calcul économique ne sera jamais favorable aux projets comportant à la fois des coûts élevés et des trafics modestes. Il est donc illusoire de demander au calcul économique ce qu'il ne sait pas faire (justifier un projet non rentable), mais il peut néanmoins être mobilisé pour éclairer la décision

Yves Crozet (suite, p. 7)

SOMMAIRE

Développement durable :	
Charte de bonnes pratiques à Paris	p. 3
Exploitation :	
Agglomération lyonnaise : trafic ralenti, croissance du transit et de la périurbanisation	p. 3
ATMB : trafic en hausse et poids de la dette	p. 5
Le coût de la sûreté dans les ports	p. 5
Tutelle :	
Site : www.transport-intelligent.net	p. 2
LGV Méditerranée : vers une nouvelle gare à Allan	p. 4
Transport combiné :	
Valenton double sa capacité	p. 4

Le prochain n° d'I&M sortira fin septembre 2006.



(suite de la page 1).

Ancien doyen de la faculté de sciences économiques et de gestion de Lyon de 1992 à 1996, Directeur du Laboratoire d'Economie des Transports (LET) depuis 1997, Yves Crozet est professeur agrégé et vice-président de l'Université Lumière Lyon 2. Il est aussi président du groupe opérationnel n°1 du Predit 3 : « Mobilités, territoires et développement durable. »

projets au programme. Dans tous ces domaines, le calcul économique est confronté à des « mondes » relativement nouveaux pour lui.

Accessibilité

Le « monde » des effets spatiaux et de l'accessibilité, en relation avec l'annexe 2 de la circulaire de Robien. En proposant de substituer des calculs d'accessibilité à la mesure traditionnelle du taux de rentabilité interne (TRI) d'un projet, l'annexe 2 n'est pas comme on le croit parfois une simple manœuvre de son auteur, Jean Poulit, pour faire accepter de nouveaux projets routiers et autoroutiers. Il s'agit au contraire de s'interroger sur le rôle crucial des gains de temps et de confort dans les projets d'infrastructures à l'heure où la sécurité routière, l'environnement et les politiques urbaines évoquent de plus en plus les « routes apaisées », voire, comme à Grenoble, des « autoroutes apaisées ». Cette annexe, et les débats qu'elle suscite sur la définition de l'accessibilité, ouvrent plutôt la voie à une réflexion sur les gains d'accessibilité qu'offrent les modes publics, les seuls qui peuvent aujourd'hui, en zone dense comme en longue distance, faire gagner aux usagers du temps et du confort.

Acceptabilité

Le « monde » de l'acceptabilité, en relation avec l'équité, se présente sous deux formes.

- La première est classique : comment faire accepter une chose aussi simple qu'un contournement ferroviaire ou routier avec lesquels la grande majorité est d'accord ? On sait aujourd'hui que la réponse n'est pas forcément dans le débat public, même s'il est nécessaire. Elle se situe plutôt dans une meilleure définition des gagnants et des perdants, et d'une indemnisation de ces derniers.
- La seconde est plus délicate : comment faire émerger les préférences collectives dans une situation où il y a une réelle indétermination sur le choix

Le calcul économique a-t-il encore un rôle à jouer dans la décision publique ?

par Yves Crozet

collectif optimal (exemple du débat public actuel sur la Vallée du Rhône et l'Arc Languedocien). A la lecture des premiers résultats du débat public et de l'atelier citoyen, il est clair qu'en matière d'infrastructures, nous sommes entrés dans une nouvelle ère où la demande sociale ne se décline plus en kilomètres de bitume supplémentaires. Là encore, c'est bien en termes d'accessibilité qu'il faut raisonner comme on le fait déjà les jours de grands départs en vacances par une limitation de la vitesse maximale qui a pour vertu de maximiser le débit de l'ouvrage. Ce que l'on constate aujourd'hui est qu'il n'est pas possible de développer des projets nouveaux tant que l'on n'a pas franchi l'étape de l'optimisation de l'usage de l'infrastructure.

Le risque

- Le « monde » du risque inhérent à chaque projet est relativement nouveau. Le risque doit en effet désormais être évalué spécifiquement puisque le taux d'actualisation qui, à la suite du rapport⁽¹⁾ du Commissariat général au plan de février 2005 et de l'instruction cadre du 27 mai 2005 du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, a été fixé à 4 %, n'inclut plus le risque. Or, dans ce domaine, les administrations sont confrontées à un vrai déficit de maîtrise des techniques de mesure et de couverture du risque.

- Cela signifie que le calcul économique public doit se doter d'outils de formation sur ces questions de risque. Les personnels du réseau scientifique et technique (RST) du ministère doivent s'approprier les techniques disponibles dans ce champ⁽²⁾.

- Mais au-delà de cette nécessité, il faut prendre conscience du fait qu'à rebours des conceptions antérieures, la puissance publique est de plus en plus adverse au risque. Ce que les marchés financiers savent faire aujourd'hui en prenant des risques à très long terme (faire des prêts ou des investissements à 30 ou 50 ans), la puissance publique a du mal à le faire. C'est là que se situent les potentialités de partenariat public privé (PPP) ; non pas sous la forme d'un transfert pur et simple au privé du « mistigri » du risque, mais dans un partage des tâches entre privé et public qui est avant tout un moyen d'identifier les risques.

Des projets aux programmes

Le « monde » du coût d'opportunité des fonds publics et de la contrainte budgétaire était auparavant traité par la fixation d'un taux d'actualisation relativement élevé, 8 %. Selon une intuition répandue, l'abaissement du taux d'actualisation de 8 % à 4 % devrait entraîner une augmentation du nombre des projets d'investissement socio-économiquement rentables. Cela, au moment même où les finances publiques connaissent un resserrement des disponibilités. Aussi, si l'on ne peut pas tous les financer, dans quel ordre et selon quel calendrier faut-il réaliser les projets ?

- Alain Bonnafous et William Roy examinent d'abord le taux de subvention nécessaire pour assurer la rentabilité financière d'un projet. Puis, considérant un ensemble de 17 projets d'autoroute à

péage, ils recherchent sous contrainte budgétaire l'ordre de réalisation optimal de ces projets, au moyen d'une simulation en nombres entiers. Ils comparent ensuite ce résultat au classement obtenu en utilisant divers indicateurs, comme le taux de rentabilité socio-économique, le taux de rentabilité interne et le ratio bénéfice actualisé par euro investi, pour conclure que ce dernier indicateur est celui qui fournit la meilleure approximation. C'était aussi une recommandation du rapport Lebègue, lequel a déclenché la réduction du taux d'actualisation.

- Emile Quinet et Alain Sauvant insistent eux sur la nécessité de rechercher pour chaque projet sa date de réalisation optimale. Des multiples simulations qu'ils ont faites, il ressort que, parmi les différents indicateurs envisageables, le mieux corrélé avec la programmation optimale semble être le taux de rentabilité immédiate et non pas le ratio bénéfice actualisé par euro public investi. Ils préconisent de décentraliser le choix entre plusieurs variantes d'un même projet, mais d'établir ensuite au niveau central l'ordre chronologique de réalisation tenant compte des contraintes budgétaires.

- Joël Maurice examine le critère auxiliaire du ratio bénéfice actualisé par euro public dépensé et souligne qu'il convient de considérer autant de valeurs de ce ratio que d'années envisageables pour la mise en service. Il en conclut que ce ratio ne fournit qu'un substitut imparfait à la communication de la série des prix fictifs des fonds publics. Le recours au critère ratio bénéfice par euro public dépensé serait lui aussi simplifié, le montant des euros publics dépensés devant toutefois être actualisé en utilisant non pas le taux d'actualisation, mais le taux d'intérêt réel moyen des fonds privés contribuant aux financements en partenariat public privé ; ce critère auxiliaire resterait néanmoins imparfait et susceptible de conduire à des ambiguïtés.

On dit parfois que là où il y a deux économistes, il y a toujours deux avis différents et même trois si l'un des deux vient de Harvard ! A tout le moins, cette formule mériterait d'être francisée !

(1) Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

(2) L'ouvrage est construit en trois parties développant respectivement : 1) La construction du calcul économique (hypothèses de trafic, structures de marchés, valeurs tutélaires, taux d'actualisation, risque et incertitude) ; 2) La programmation des investissements (comment passer du projet au programme) ; 3) L'aide à la décision publique (mesure des impacts, efficacité, équité et acceptabilité et questions d'aménagement du territoire).

(3) Lebègue, D. (2005) Le prix du temps et la décision publique, rapport du Commissariat général du Plan, Ed. La documentation française.

(4) Les voies d'un rapprochement entre ingénieurs (ceux du Réseau scientifique et technique de l'Etat) et chercheurs en socio-économie des transports ont été explorées le 30 juin 2006 au cours d'une journée d'études présidée par Yves Crozet (ndlr).